



TERRA E MORADIA NO PODER JUDICIÁRIO: A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF-2 (2023-2025)

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Francisco Trope da Silva Porto
Cecília Café Baldani
Antônio Trope da Silva Porto

TERRA E MORADIA NO PODER JUDICIÁRIO: A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF-2 (2023-2025)

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Francisco Trope da Silva Porto
Cecilia Café Baldani
Antonio Trope da Silva Porto



EXPEDIENTE

Copyright © 2026 by Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International



O relatório **Terra e moradia no Poder Judiciário: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 (2023-2025)** é responsabilidade do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, da Campanha Nacional Despejo Zero e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS é responsável pelo apoio e por sua publicação.

www.ipdms.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) **(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Terra e moradia no Poder Judiciário [livro eletrônico]: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 (2023-2025) / Mariana Trotta Dallalana Quintans . . . [et al.]. -- 1. ed. -- Goiás, GO: IPDMS, 2026.
PDF

Outros autores: Francisco Trope da Silva Porto, Cecilia Café Baldani e Antonio Trope da Silva Porto
Bibliografia.
ISBN 978-65-991210-5-0

1. Comissão de Soluções Fundiárias 2. Poder Judiciário 3. Conflitos fundiários coletivos I. Quintans, Mariana Trotta Dallalana. II. Porto, Francisco Trope da Silva. III. Baldani, Cecilia Café. IV. Porto, Antonio Trope da Silva.

26-346561.1

CDU-347.918:342.56

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Conflitos fundiários : Poder judiciário : Direito 347.918:342.56
Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

CONSELHO EDITORIAL

Ana Claudia Diogo Tavares
Ana Maria Motta Ribeiro
Claudio Agatão Porto
Eloísa Dias Gonçalves
Erika Macedo Moreira
Fernanda Maria da Costa Vieira

EQUIPE EDITORIAL

Secretaria executiva – IPDMS (Gestão 2023-2025)

Anna Carolina Lucca Sandri
Daniel Vitor de Castro
Diana Melo Pereira
Geraldo Miranda Pinto Neto
Giovanna Ferreira Lima

Editores

Leonardo Evaristo Teixeira
Anna Carolina Lucca Sandri

Revisão

Leonardo Evaristo Teixeira

Capa

NAJUP Luiza Mahin

Diagramação

Leonardo Evaristo Teixeira

AUTORAS E AUTORES

Mariana Trotta Dallalana
Quintans
Francisco Trope da Silva Porto
Cecilia Café Baldani
Antonio Trope da Silva Porto

FINANCIAMENTO

Fundação Carlos Chagas Filho
de Amparo à Pesquisa do Estado
do Rio de Janeiro – FAPERJ
Conselho Nacional de
Desenvolvimento Científico e
Tecnológico – CNPq

REALIZAÇÃO

Núcleo de Assessoria Jurídica
Universitária Popular Luiza
Mahin
Campanha Nacional Despejo
Zero
Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro

APOIO EDITORIAL

Instituto de Pesquisa, Direitos e
Movimentos Sociais - IPDMS

Sumário

Introdução	7
Conflitos fundiários no estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo	11
Composição e funcionamento da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2	15
Atlas dos Conflitos Coletivos Fundiários na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2	21
Primeira fase da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2: análise da admissibilidade dos casos	29
Segunda fase de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2: visitas técnicas, audiências e planos de desocupação.....	39
Considerações finais	57
Referências	61

INTRODUÇÃO

O relatório “Terra e moradia no Poder Judiciário: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 (2023-2025)” analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (CSF/TRF2), instituída em meados de 2023, em razão da previsão na quarta tutela incidental proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 828 e regulamentada pela Resolução 510/2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fruto da luta da Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades (Quintans *et al.*, 2023; Quintans *et al.*, 2024; Tavares *et al.*, 2025).

O relatório é resultado de esforços coletivos empreendidos no âmbito do projeto de pesquisa “Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense”, com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculado ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e a Campanha Nacional Despejo Zero. A pesquisa se articula ainda com atividades de pesquisa e extensão na pós-graduação, desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFRJ.

A investigação da CSF/TRF2 foi feita por meio de pesquisa empírica, com análise dos autos eletrônicos dos processos dos conflitos fundiários disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e por meio de pesquisa de campo com o acompanhamento do trabalho da CSF/TRF2 por meio das atividades de extensão articuladas com a pesquisa desenvolvida pelo NAJUP Luiza Mahin.

O relatório se une aos esforços de investigações no campo da sociologia empírica do direito que tomam o Poder Judiciário como tema

de pesquisa e tem como objetivo investigar o “direito em ação” (Geraldo; Fontainha; Veronese, 2010), situando-se no campo das pesquisas empíricas críticas do direito (Bringel; Varella, 2016),

A pesquisa empírica mesclou metodologia qualitativa e quantitativa integradamente, com análise de fontes primárias, quais sejam, os processos judiciais e a observação participante feita pelo NAJUP Luiza Mahin. A alternância entre essas perspectivas permitiu uma maior abrangência na descrição, explicação e compreensão do universo pesquisado (Goldenberg, 2002, p. 63).

Foram consultados todos os autos de incidentes judiciais admitidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 desde o início do seu funcionamento (em meados de 2023) até dezembro de 2025, sendo este o termo final dos dados apresentados neste relatório.

Entre julho de 2023 a dezembro de 2025, à CSF do TRF-2 atuou em 34 conflitos fundiários coletivos relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, envolvendo mais de 19 mil famílias, totalizando mais de 50 mil pessoas ameaçadas de remoção forçada.

A pesquisa nos processos judiciais foi possível a partir de consulta ao *site* da Comissão, que disponibiliza a listagem completa dos casos recebidos¹, sendo os processos baixados pelos pesquisadores por meio do sistema processual do TRF2. Esses processos foram lidos em sua integralidade e os dados foram inseridos em instrumento estruturado para coleta dos dados nos autos judiciais elaborado pela equipe de pesquisadores. O instrumento de pesquisa elencou 60 categorias, como localização, admissão, natureza do conflito, número de pessoas e famílias, classificação da ação originária, realização de visita técnica, audiências de mediação/conciliação, celebração de acordo, realização de plano de ação para a desocupação etc.

¹ Disponível em: < <https://www.trf2.jus.br/trf2/institucional/comissao-de-solucoes-fundiarias> >.

A análise quantitativa foi complementada pela pesquisa de campo, conduzida pelos pesquisadores extensionistas a partir da incidência do NAJUP Luiza Mahin na CSF/TRF2. O NAJUP, projeto de pesquisa e extensão da Faculdade Nacional de Direito, realiza atividades de assessoria jurídica universitária popular em alguns dos casos admitidos pela CSF/TRF2, como a Ocupação Zumbi dos Palmares, a Ocupação Gilberto Domingos do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) e a Aldeia Marakanã, todos relativos à cidade do Rio de Janeiro, nos quais realizou petição de encaminhamento, sustentações orais, as visitas técnicas e tem acompanhado as audiências de mediação. Mesmo em casos não acompanhados propriamente pelo NAJUP Luiza Mahin, os pesquisadores puderam acompanhar algumas diligências de visitas técnicas e frequentar as sessões de julgamento da CSF/TRF2, colaborando pontualmente com os debates.

Os dados quantitativos da pesquisa foram sistematizados em gráficos utilizando o programa *Excel* e organizados cartograficamente utilizando o programa *ArcGIS Pro*. A análise cartográfica compõe a sessão do atlas dos conflitos fundiários coletivos admitidos pela CSF/TRF-2. Os mapas produzidos buscaram representar a dimensão espacial dos conflitos adicionando uma perspectiva geográfica às análises jurídicas e sociológicas. Para tanto, tais análises e descrições aqui realizadas se baseiam nos princípios da análise espacial, dispostas por Gomes (2017) como a situação, a posição e a conexão.

A investigação empírica, somando a análise quantitativa dos processos judiciais com a observação participante, permitiu identificar as direções tomadas pelos magistrados e magistradas da CSF/TRF2 na resolução dos conflitos fundiários coletivo, analisando as possibilidades de um novo formato de práticas judiciais nos litígios coletivos que envolvem o direito à moradia, à terra e ao território.

A presente pesquisa, partindo de uma epistemologia situada (Haraway, 2009) no trabalho da assessoria jurídica universitária popular, como já destacado, se inscreve na perspectiva das pesquisas empíricas

críticas (Bringel; Varella, 2016), uma investigação preocupada em oferecer subsídios para fortalecer as reivindicações pela efetivação do direito à terra e à moradia digna no campo e nas cidades.

Dessa forma, a divulgação do presente relatório tem como objetivo socializar informações sobre o funcionamento da CSF/TRF2 com o objetivo de fortalecer os caminhos para as soluções de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

O relatório se divide em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte são apresentados dados de conflitos fundiários do campo e nas cidades nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. A segunda parte é dedicada à apresentação do funcionamento e composição da CSF/TRF2. A terceira, é dedicada à apresentação do atlas dos conflitos fundiários coletivos na CSF/TRF2, espacializando os conflitos, informando o número de casos, famílias e pessoas envolvidas. A quarta e quinta partes apresentam a atuação da CSF/TRF2, investigando as suas duas fases de trabalho, a fase de admissibilidade e a fase de visitas técnicas, audiências de mediação/conciliação e em alguns casos a construção de plano de ação para a desocupação.

CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO

Entre 1985 e 2023, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) monitorou 50.950 ocorrências de conflitos no campo no Brasil. Destas, 41.109 (80,8%) foram disputas por terra, 31.013 (60,9%) ocorrências de violência contra a ocupação e a posse e 10.096 (19,9%) ações de dos movimentos sociais, entre ocupações (8.944) e acampamentos (1.152), 17,6% e 2,3% dos conflitos, respectivamente (CPT, 2025).

Mais de 3 mil casos de conflitos por terra e moradia foram mapeados desde março de 2020 até agosto de 2025 pela Campanha Nacional Despejo Zero, nos quais mais de 2 milhões de pessoas estão ou estiveram afetadas por despejos ou remoções forçadas, sendo 1.391.603 pessoas negras e 1.313.941 mulheres, o que demonstra o marcador de gênero e de raça nos conflitos fundiários (Despejo Zero, 2025).²

Em 2022, no Rio de Janeiro, 14.505 famílias estavam envolvidas em conflitos fundiários urbanos em imóveis, privados e públicos (do estado ou do município), só na capital fluminense (Franzoni *et al.*, 2024). Destes casos, 14.280 famílias encontravam-se ameaçadas de remoção forçada, 90 famílias foram removidas e 135 famílias tiveram a remoção evitada em razão da atuação do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Franzoni *et al.*, 2024).

Só na região central da capital fluminense existem mais de 70 ocupações de moradia contando com mais de 2.435 famílias, como identificado por pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)

² A dimensão de gênero e raça nos conflitos fundiários coletivos têm sido exploradas em pesquisa com de Quintans e Castro Sobrinho (2024) e Quintans, Castro Sobrinho e Silva (2022).

da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares (Ribeiro *et al.*, 2024). 72,5% das ocupações são em imóveis privados e 27,5% em imóveis públicos do Estado e Município. 49,3% das ocupações encontram-se em prédios verticalizados, 26,1% em antigos casarões, 1,4% em antigos galpões de fábricas, 7,1% em terrenos e 15,7% em conjunto de casas (Ribeiro *et al.*, 2024). A maioria dessas ocupações é objeto de processos judiciais de reintegração de posse.

Os dados da Campanha Despejo Zero no Rio de Janeiro mapearam 182 conflitos fundiários envolvendo propriedades privadas e públicas (municipais, estaduais e federais), entre março de 2020 e agosto de 2025 (Despejo Zero, 2025). O levantamento aponta que mais de 19 mil famílias foram ameaçadas de despejo e 6,4 mil famílias foram despejadas, impactando mais de 104 mil pessoas (Despejo Zero, 2025).

No estado do Espírito Santo, a Campanha Despejo Zero identificou 76 conflitos no mesmo período, que ameaçam 10.346 famílias e já despejou 810 famílias - dados certamente subnotificados (Despejo Zero, 2025).³

Apesar das remoções forçadas serem realizadas por meio de diversas estratégias dos proprietários, as ações judiciais de reintegração de posse têm sido a principal forma de desposseção identificada pela Campanha Nacional Despejo Zero (2025). Nas ações possessórias, majoritariamente, a magistratura brasileira se centra no debate sobre o direito de propriedade em detrimento à análise da função social do imóvel e ao direito à moradia, deferindo liminares possessórias apenas com base no título de propriedade, sem análise da função social, sem identificação dos ocupantes, sem ponderação sobre o direito à moradia

³ Podemos afirmar que o número de despejados é maior pois não foi contabilizado o despejo da ocupação Vila Esperança, em Vila Velha, com mais de 800 famílias, em setembro de 2025. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/desesperador-moradores-relatam-dificuldades-na-desocupacao-de-vila-esperanca-0925>

dos ocupantes, sem a realização de inspeções judiciais, audiências de justificação, conciliação e mediação e sem qualquer alternativa habitacional (Quintans, 2005; Milano, 2018; Brasil, 2021).

No primeiro momento da pandemia de Covid-19, não ocorreu uma mudança significativa neste repertório de atuação da magistratura, mesmo com a orientação dos órgãos sanitários para que as pessoas ficassem em casa (Alves; Carvalho; Rios, 2021). Neste cenário, em 2021, foi proposta no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) n. 828 que, inicialmente, determinou a suspensão das remoções forçadas e, posteriormente, no final de 2022, estabeleceu a necessidade de criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais, com o objetivo de mediar com olhar coletivo as disputas possessórias e minimizar os impactos sociais e humanitários diante da retomada gradual dos despejos e remoções até então suspensos (Brasil, 2021).

Essa decisão foi regulamentada pela Resolução n.º 510, de 2023, do CNJ. Além de criar uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF), a Resolução n. 510 instituiu as diretrizes de funcionamento das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, como realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e audiências de mediação, estabelecendo novos protocolos para o tratamento das ações que envolvam remoções forçadas de imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (Brasil, 2023).

Foram estes novos marcos normativos que deram origem à Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (CSF/TRF2), analisada no próximo tópico.

COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2

Em 04 de novembro de 2022, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio do Despacho TRF2-DES-2022/44814 da Presidência do TRF2, criou a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF), em data anterior, portanto, à Resolução n. 510/2023 do CNJ e fruto da decisão cautelar na ADPF 828.

A Portaria n. TRF2-PTP-2023/00133, de 28 de abril de 2023, designou os membros para composição da Comissão, com um desembargador presidente e três juízes¹ (TRF, 2023), o que depois precisou ser alterado para se adequar às regras de composição da Resolução n. 510/2023 do CNJ, a qual estabelece no mínimo um desembargador e quatro juízes.

Desde a sua instalação, o Regimento Interno da CSF/TRF2 sofreu quatro alterações. Inicialmente a CFS/TRF2 foi composta por um desembargador presidente e oito juízes titulares (Resolução nº TRF2-RSP-2023/00064). Em 2025, após a mudança da Presidência do Tribunal, a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 teve sua composição reduzida para um desembargador federal presidente e cinco gabinetes compostos por um juiz federal titular e um juiz federal suplente (Resolução nº TRF2-RSP-2025/00051).

A primeira composição da Comissão contava com os seguintes membros²:

¹ Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, na condição de presidente, e juízes federais Ana Carolina Vieira de Carvalho, Marcel da Silva Augusto Corrêa e André Luiz Martins da Silva (TRF2, 2023).

² Entre 2023 e 2025, alguns juízes da primeira portaria saíram da Comissão e novos juízes foram nomeados.

Presidente	Juízes Titulares	Juízes Suplentes
Desembargador Ricardo Perlingeiro	André Luiz Martins da Silva	Maria Amélia Almeida Senos de Carvalho
	José Eduardo Nobre Matta	Geraldine Pinto Vital de Castro
	Andrea Daquer Barsotti	Eduardo André Brandão de Brito Fernandes
	Marcella Araújo da Nova Brandão	
	André Luiz Martins da Silva	
	Alexandre da Silva Arruda	Rogério Moreira Alves
	Ana Carolina Vieira de Carvalho	
	Aline Alves de Melo Miranda Araújo	

A composição da CSF foi remodelada pela Portaria 294/2025, passando a ser compostas pelos seguintes membros:

Presidente	Juízes Titulares	Juízes Suplentes
Desembargador Flávio Lucas	-	-
Gabinete 1	André Luiz Martins da Silva	Caio Souto Araújo
Gabinete 2	José Eduardo Nobre Matta	Mônica Lúcia do Nasci- mento Alcântara Botelho
Gabinete 3	Raffaele Felice Pirro	Andrea de Araujo Peixoto
Gabinete 4	Andrea Daquer Barsotti	-
Gabinete 5	Ana Carolina Vieira de Carvalho	Cesar Manuel Granda Pereira

As Resoluções da CSF/TRF2 estabelecem como sua competência a atribuição para mediar conflitos fundiários coletivos rurais ou urbanos com o objetivo de “evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo”, “servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários”, “elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828”, dentre outras (Brasil, 2024a).

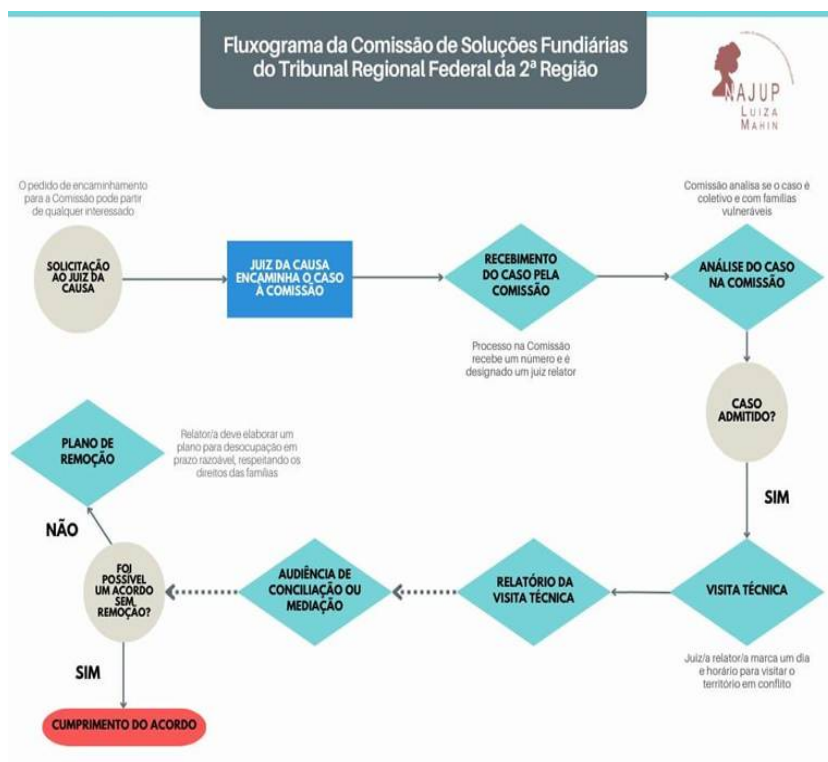
O modelo de trabalho da CSF/TRF2 propõe dois momentos de intervenção. O primeiro corresponde à análise de admissibilidade do caso, por meio de incidentes de soluções fundiárias. Esta etapa se assemelha à formalidade de uma sessão colegiada de julgamento do tribunal, momento em que é analisada a competência da Comissão de Soluções Fundiárias para atuar no conflito, observando se o caso consiste em conflito coletivo envolvendo direito à terra ou moradia de população em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2024a). Além disso, outros critérios foram mobilizados nas análises de admissão, como a presença de “crime organizado” no local do conflito, ocasionando suposta inviabilidade de mediação; risco real e atual de despejo ou remoção forçada (embora a Resolução n. 510/2023 do CNJ disponha a atuação das Comissões em qualquer fase processual); e inexistência de oposição do juiz da causa originária. Além disso, a Comissão também tem inadmitido casos que versam sobre territórios quilombolas demarcados, entendendo a impossibilidade de negociar ou mediar sobre direito originário já declarado. Também é possível, como ocorreu em alguns incidentes³, a realização prévia de diligências no local para conferir aspectos de coletividade e vulnerabilidade social, antes da

³ Por exemplo, foram solicitadas diligências antes da admissão nos casos do Praia do Rosa - IATE CLUBE (5003156-73.2024.4.02.0000/RJ); e Guaratiba - Área do Exército (5013572-66.2025.4.02.0000).

apreciação da admissão. Esses pontos serão ainda explorados neste relatório.

O segundo momento de atuação da Comissão consiste na realização de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação, conforme o fluxograma abaixo (Brasil, 2024a).

Figura 1: Fluxograma da CSF do TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

A partir da realização da visita técnica e audiências de mediação, a CSF/TRF2 tem buscado construir uma saída conciliatória, com prioridade para soluções que garantam a permanência das famílias (conforme o art. 1º, p. 4º, inciso II, da Resolução nº 510 do CNJ).

O art. 8º da Resolução 510, do CNJ, estabelece que a “Comissão Regional participará da mediação e conciliação dos conflitos, devendo realizar visitas técnicas, propor planos de ação para a sua resolução, para o cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou medidas alternativas à remoção das famílias”.

Os artigos 14 e 15 da Resolução 510/2023, do CNJ, estabelece que no caso de cumprimento de mandados de reintegração de posse devem ser elaborados os referidos planos de ação para a desocupação, com etapas escalonadas, buscando a garantia de alternativas habitacionais reais às famílias e com a observância do cadastramento prévio das famílias, guarda dos bens essenciais, atuação do Conselho Tutelar e secretarias de assistência social e moradia, além de vedar o cumprimento das diligências à noite, em feriados e datas comemorativas ou dias de muito frio ou chuva (Brasil, 2023).

ATLAS DOS CONFLITOS COLETIVOS FUNDIÁRIOS NA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2

Neste tópico iremos apresentar alguns dos dados obtidos a partir da pesquisa empírica nos incidentes da CSF/TRF2. Utilizando o programa *ArcGIS Pro*, foram organizados cartograficamente os dados da pesquisa referentes aos conflitos fundiários admitidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2).

Os dados referentes aos conflitos dizem respeito aos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, com uma série de variáveis de análise, dentre as quais se priorizou: a quantidade de conflitos por município; a quantidade de famílias envolvidas em conflitos, por município; a quantidade de ocupantes envolvidos nos conflitos analisados, por município; a dimensão social dos conflitos em questão, por município. Essas variáveis foram reunidas em dois conjuntos de quatro mapas, buscando comparar suas distribuições espaciais entre as duas Unidades da Federação em análise (mapas 1 e 3).

É importante destacar que o número de ocupantes representados é resultado de uma estimativa estatística, com base nos dados do último Censo Populacional de 2022, que apontaram para uma média nacional de 2,8 habitantes por família/domicílio (CAU/BR, 2023). Assim, durante o processo de tratamento dos dados, adotou-se o seguinte critério: quando os casos analisados não apresentavam um dado prévio concreto, preciso, do número de ocupantes envolvidos no conflito, multiplicou-se o número de famílias pelo valor de “2,8”, alcançando os resultados em questão. Trata-se, portanto, de uma aproximação do número de ocupantes. É importante destacar, aqui, que nem todos os processos judiciais analisados pela pesquisa apresentam dados referentes ao número de famílias ou ocupantes, apesar da Resolução 510/2023 reforçar a importância de tais dados constarem nos processos judiciais, assim como, os marcadores de raça,

gênero, idade dentre outros. Tal fato faz com que alguns conflitos não constem na representação final dos dados populacionais, dado o seu valor nulo de famílias e ou ocupantes.

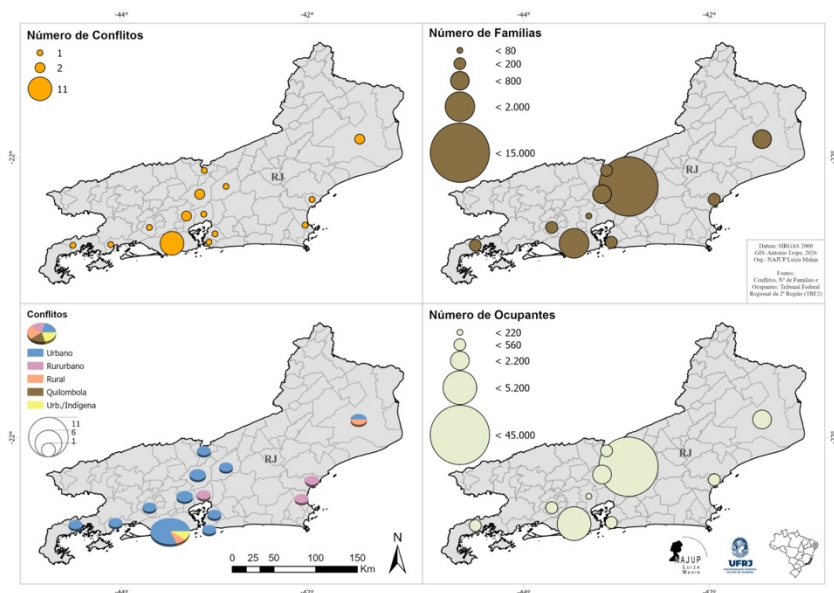
Posteriormente, procurando as coordenadas geográficas de cada conflito a partir da descrição de sua localidade (informação previamente fornecida na base organizada do NAJUP Luiza Mahin) em programas como o *Google Earth Pro*, foi possível realizar uma maior aproximação da localização exata de cada ocorrência em análise, resultando no mapa 2.

Entre julho de 2023 a dezembro de 2025, a CSF/TRF-2 atuou em 34 casos relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. De acordo com as informações colhidas nos autos dos incidentes, estimamos que 19.213 famílias estão envolvidas nos conflitos fundiários coletivos que passaram pela CSF/TRF2, totalizando mais de 50 mil pessoas ameaçadas de remoção forçada nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, como será apresentado nos mapas 1 e 3, respectivamente.

Como se verifica no mapa, os conflitos fundiários admitidos pela CSF/TRF2 no estado do Rio de Janeiro apresentam um padrão espacial relativamente concentrado, principalmente na região metropolitana do Rio de Janeiro. Como pode ser visto no mapa 1 abaixo, parte significativa (11) dos conflitos estão situados na cidade do Rio de Janeiro.

A distribuição dos contingentes populacionais envolvidos nos conflitos analisados, na perspectiva do número de famílias e de ocupantes, seguiria um padrão semelhante, não fosse o caso do conflito da Quinta Lebrão, em Teresópolis. O conflito, que envolve cerca de 14.665 famílias, representa quase 80% do número de famílias e de ocupantes envolvidos nos conflitos admitidos pela CSF/TRF2 no estado do Rio de Janeiro.

Mapa 1: Conflitos admitidos pelo TRF-2 no estado do Rio de Janeiro: distribuição da quantidade de conflitos, número de famílias, número de ocupantes e dimensão social dos conflitos, por município



Fonte: Elaboração de Antonio Trope com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Assim, utilizando a metodologia adotada para estimar o número de ocupantes, tem-se um número aproximado de 45.000 pessoas envolvidas no conflito, denotando a grande dimensão do caso em relação aos demais da amostragem. Excluindo-se o caso da Quinta Lebrão, tem-se uma distribuição do contingente de famílias e ocupantes mais concentrado na cidade do Rio de Janeiro, novamente, seguido dos municípios de Campos dos Goytacazes e Petrópolis.

Como a CSF/TRF2 contribuiu para a celebração de acordos nos casos da Quinta Lebrão (Teresópolis/RJ), ocupação Novo Horizonte (Campos dos Goytacazes/RJ) e comunidade bicentenária do Horto (Rio de Janeiro/RJ) é possível afirmar que a Comissão contribuiu para que mais de 16 mil famílias não fossem despejadas no estado do

Rio de Janeiro entre 2023 e 2025, sendo esses casos mais bem explorados na quinta parte deste relatório.

Em relação à classificação social dos conflitos, buscamos realizar uma classificação dos conflitos de acordo com sua dimensão socioespacial. A partir das informações constantes nos documentos do incidente, especialmente o relatório de visita técnica, adotamos cinco categorias de análise: urbano, rural, rururbano, quilombola e indígena.

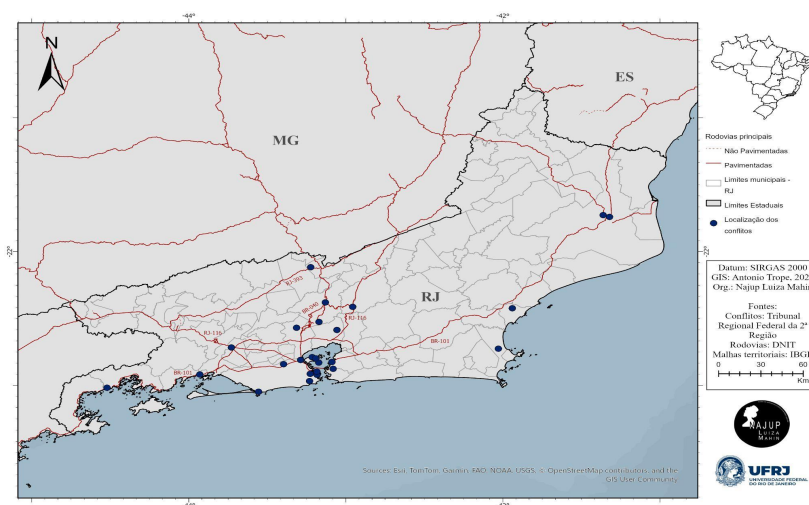
A partir desta classificação, é possível notar algumas particularidades interessantes. Primeiro, que a grande parte dos conflitos envolvidos na região metropolitana do Rio de Janeiro estão enquadrados enquanto conflitos “urbanos”, refletindo a caracterização dos espaços em que estes se encontram à exceção de um conflito classificado como rural, caso do conflito que envolve a Reserva Biológica de Guaratiba, na franja rural-urbana do município. Ademais, cabe destacar que o município do Rio de Janeiro apresenta o único caso envolvendo povos indígenas, dado o conflito da Aldeia Marakanã, no bairro homônimo da cidade.

No âmbito estadual, é de se destacar a ocorrência de alguns conflitos em zonas “rururbanas”, isto é, áreas que, após anos de ocupação, perderam sua característica rural, tornando-se áreas urbanas. Observamos alguns conflitos nessa característica envolvendo antigos lotes de assentamentos da reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), como o assentamento Campos Novos (Cabo Frio/RJ), o assentamento Cantagalo (Rio das Ostras/RJ) e a Fazenda Santa Rosa (Magé/RJ).

O mapa 2, abaixo, apresenta a localização de cada conflito fundiário coletivo do Rio de Janeiro admitido pelo TRF2. Identificamos uma característica relevante nos conflitos admitidos no estado do Rio de Janeiro a partir da sua geolocalização em mapas com malha rodoviária. São alguns conflitos situados próximos ou às margens de algumas das principais rodovias que formam a malha rodoviária do estado, como pode ser observado no mapa 2. Diante desse padrão

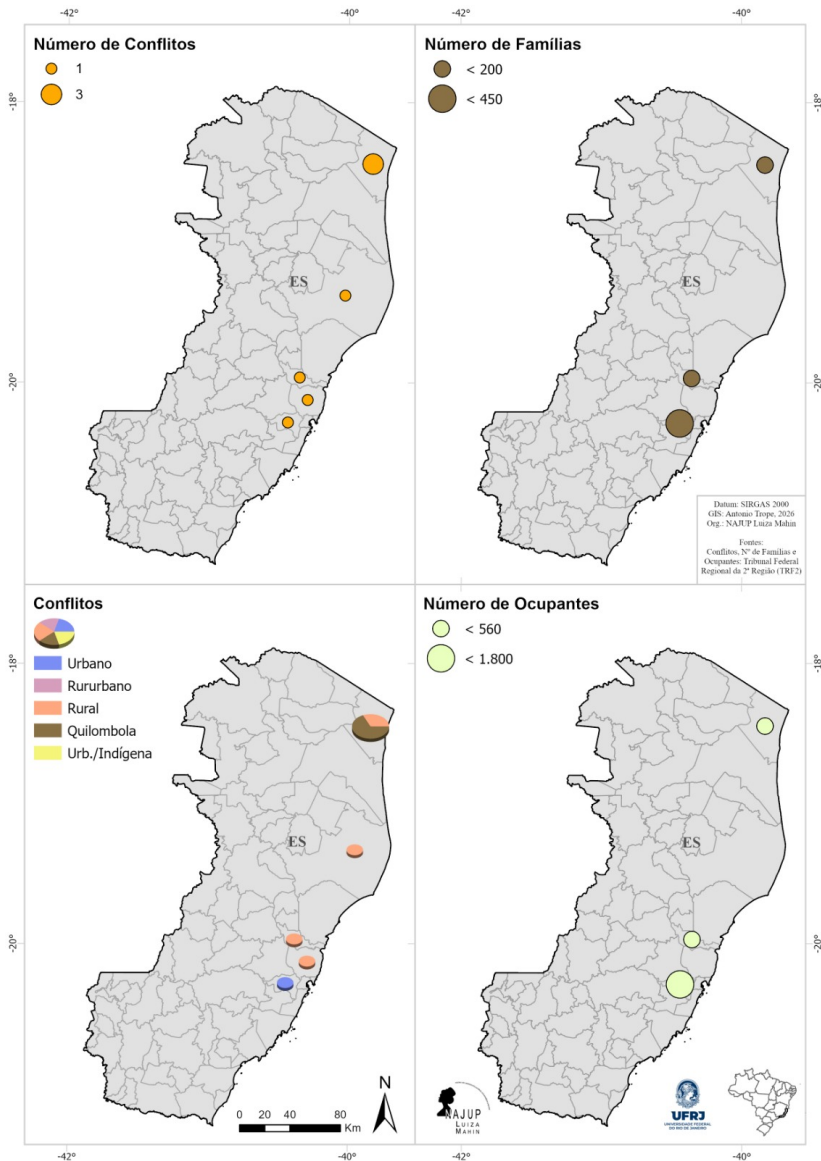
observado, é possível realizar algumas associações com elementos presentes na paisagem fluminense. O primeiro destes é a disposição de vários conflitos nas margens de grandes rodovias que cruzam o estado, como a BR-101, a BR-040 e a RJ-116. Essa conexão geográfica entre a ocorrência dos conflitos com as rodovias não se dá à toa, uma vez que muitos dos casos se configuram a partir de conflitos por faixa de domínio da rodovia. São exemplos dessa disposição os casos de Seropédica, Mangaratiba, Petrópolis e Três Rios. Em termos espaciais, a reflexão fica em conceber as rodovias enquanto possíveis vetores da ocorrência de conflitos fundiários. Há, nesse sentido, uma formação espacial em rede dos conflitos fundiários admitidos pela CSF/TRF-2 no estado do Rio de Janeiro, sendo as rodovias um dos principais indutores da ocorrência de conflitos fundiários coletivos levados à Comissão.

Mapa 2: Localização aproximada dos conflitos fundiários admitidos pelo TRF-2 no estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração de Antonio Trope com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Mapa 3: Conflitos admitidos pelo TRF-2 no estado do Espírito Santo: distribuição da quantidade de conflitos, número de famílias, número de ocupantes e dimensão social dos conflitos, por município



Para o Espírito Santo, dada a maior extensão latitudinal do estado, optou-se pela sua representação em formato retrato, diferente dos outros mapas deste relatório. Os dados analisados no estado capixaba representam uma parcela bem menor do quantitativo total dos dados analisados, levando em consideração os dispersos no Rio de Janeiro. Assim, os sete conflitos situados no estado apresentam uma ligeira concentração no município de Conceição da Barra, com três conflitos, seguido dos municípios de Linhares, Fundão, Serra e Cariacica, com um conflito registrado cada.

Em termos populacionais, apenas os conflitos de Conceição da Barra, Fundão e Cariacica apresentaram dados de familiares e ocupantes envolvidos, nos quais Cariacica se destaca com 444 famílias e quase dois mil ocupantes, referente ao conflito do “Residencial Limão”.

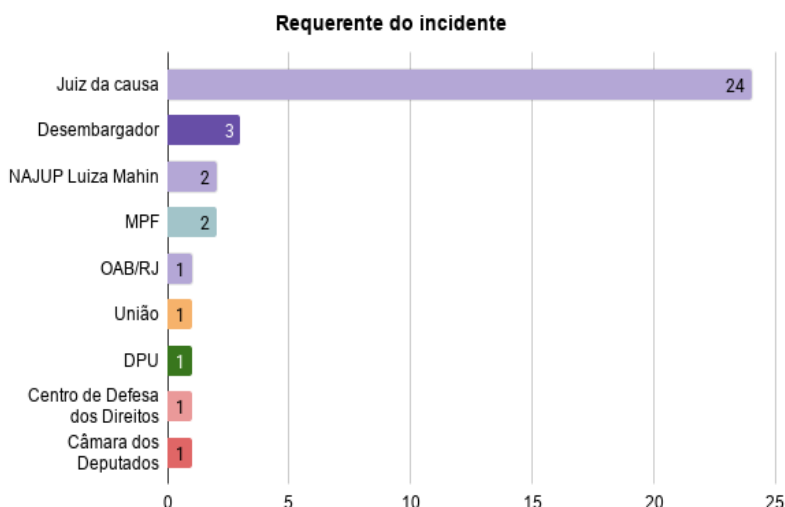
Em relação à caracterização social dos conflitos, o estado apresenta um padrão distinto ao do Rio de Janeiro, com a maioria dos casos situados em espaços rurais. Além disso, o estado concentra os únicos dois conflitos quilombolas admitidos pela CSF/TRF2, ambos localizados no município de Conceição da Barra, em um contexto semelhante de conflituosidade com uma empresa madeireira. Trata-se dos casos da “Comunidade Córrego do Caboclo” e da “Comunidade Quilombola Angelim - Córrego do Felipe”.

Deste modo, constatamos que a atuação da CSF/TRF2 se deu, até o momento, em contextos socioespaciais diversos, apesar da maioria de casos situados em contexto urbano e no estado do Rio de Janeiro.

PRIMEIRA FASE DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2: ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE DOS CASOS

Diferentes atores têm solicitado o encaminhamento dos conflitos fundiários coletivos para a CSF/TRF2. A pesquisa identificou, com relação aos requerentes dos processos judiciais, uma diversidade de atores que encaminharam casos à Comissão de Soluções Fundiárias, conforme a figura abaixo.

Gráfico 1 - Gráfico do requerente do incidente



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Existe uma prevalência do juiz da causa como requerente do incidente para a CSF/TRF2, o art. 1º, § 1º, do atual Regimento Interno da Comissão, prevê que a atuação da CSF será determinada por decisão proferida pelo juiz da causa.

Entretanto, múltiplos agentes já solicitaram atuação da Comissão, diretamente a presidência da CSF/TRF2, como Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, deputados federais e estaduais, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e grupos de Universidades, como o NAJUP Luiza Mahin, inclusive a sua legitimidade para encaminhar foi suscitada no exame de admissibilidade de alguns incidentes¹. Cabe destacar que o art. 4º, § 1º, da Resolução n. 510/2023, do CNJ, prevê a possibilidade do pedido da remessa do processo para a Comissão ser realizado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo (CNJ, 2023). Entretanto, estabelece que seja remetido para a Comissão Regional de Soluções Fundiárias pelo juiz da causa.

Se por um lado, a participação dos múltiplos atores permite uma atuação da Comissão mais dialógica e interativa com organizações e entidades fora do sistema de justiça, por outro, há um entendimento de que o juiz da causa seria o único legitimado para encaminhar o caso, o que demonstra a oscilação entre o reforço ou a superação da centralidade da figura do juiz da ação originária.

Após a remessa dos processos para a CSF/TRF2, os casos são transformados em Incidentes de Soluções Fundiárias. O Desembargador Federal Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias recebe esses casos e promove a livre distribuição dos casos para os juízes federais membros da Comissão (artigos 5º e 6º da Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, Brasil, 2024a).

Mensalmente, a CSF/TRF2 promove sessões presenciais (híbridas) e colegiadas nas quais é apreciada a aderência do caso ao

¹ Por exemplo, a legitimidade do NAJUP Luiza Mahin foi uma questão suscitada, embora rapidamente superada, na sessão de julgamento que examinou a admissão do incidente da Ocupação Gilberto Domingos, do MUCA.

previsto na Resolução 510/2023. É a fase da admissibilidade dos Incidentes de Soluções Fundiárias pela CSF/TRF2. Nessas sessões, os magistrados membros da Comissão, de forma colegiada, avaliam se o conflito é coletivo e relativo à população vulnerável. Nestas sessões é franqueada a palavra aos advogados das partes, as próprias partes, movimentos sociais, associações ou qualquer interessado no conflito fundiário. O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União têm participado regularmente das sessões da CSF/TRF2.

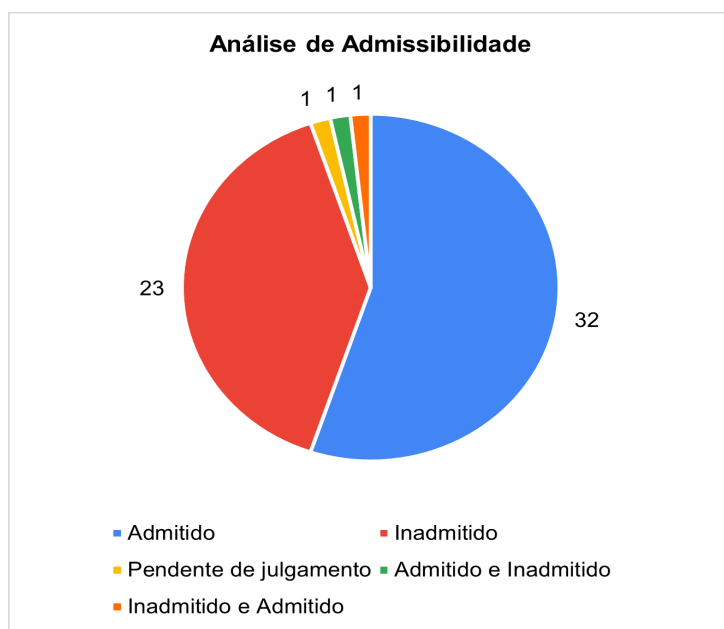
Fotografia 1 - Fotos da sessão administrativa da CSF/TRF2: julgamento de admissibilidade do caso da Aldeia Marakanã



Fonte: acervo pessoal dos autores.

Entre julho de 2023 a dezembro de 2025, chegaram à CSF/TRF2 cinquenta e oito (58) conflitos fundiários urbanos e rurais relativos ao estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Foram admitidos trinta e dois (32) casos e inadmitidos vinte e três (23) casos. Um (1) caso foi inadmitido e depois admitido, e um (1) caso inicialmente admitido e, posteriormente, inadmitido, como sistematizado no gráfico abaixo.

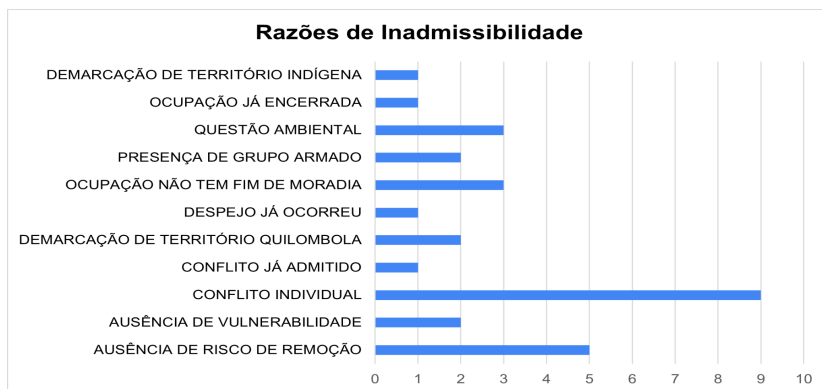
Gráfico 2 - Gráfico de admissibilidade



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Os motivos da inadmissão foram sistematizados no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Gráfico de razões para inadmissibilidade do incidente



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a)

Percebe-se que a Comissão de Soluções Fundiárias tem inadmitido casos que não se caracterizam em conflitos coletivos por terra e moradia e envolvendo população vulnerável. Importante destacar que não existe uma definição do que seja conflito fundiário coletivo para a CSF/TRF2 e a avaliação da coletividade tem sido avaliada a partir das singularidades do caso. Um aspecto interessante é que o conflito coletivo tem sido caracterizado pela presença de múltiplos réus em uma única ação ou em múltiplas ações individuais possessórias contra moradores da mesma comunidade.

Além disso, outros critérios têm sido mobilizados para a inadmissibilidade, como a presença de “crime organizado” no local do conflito que ocasionaria suposta inviabilidade de mediação, questão ambiental, ausência de risco imediato de remoção forçada, processos envolvendo demarcação de território indígena ou quilombola. A CSF/TRF2, também, já firmou entendimento, no Enunciado n. 1, que estabelece que “a Comissão de Soluções Fundiárias não atua em questões cuja solução demande exclusivamente regularização fundiária” (TRF2, 2024).

A maioria dos casos recebidos pela CSF/TRF2 são relativos a conflitos já judicializados, entretanto, a Comissão já recebeu caso que ainda não tinha sido judicializado e estava em fase de inquérito no Ministério Público Federal, visto que a Resolução 510/2023 estabelece a possibilidade das Comissões de Soluções Fundiárias atuarem em qualquer fase do conflito.

Em alguns casos, antes da análise da admissibilidade o juiz relator solicitou a realização de diligência ou, durante o julgamento da admissibilidade, o colegiado da CSF/TRF2 entendeu pela realização prévia de diligências no local para conferir aspectos de coletividade e vulnerabilidade social ² Cabe destacar que a CSF/TRF2 firmou entendimento consolidado em Enunciado de que é “possível a realização de diligências prévias pelo próprio relator a fim de trazer aos autos do incidente elementos que subsidiem a decisão do colegiado acerca da admissibilidade” (TRF2, 2024).

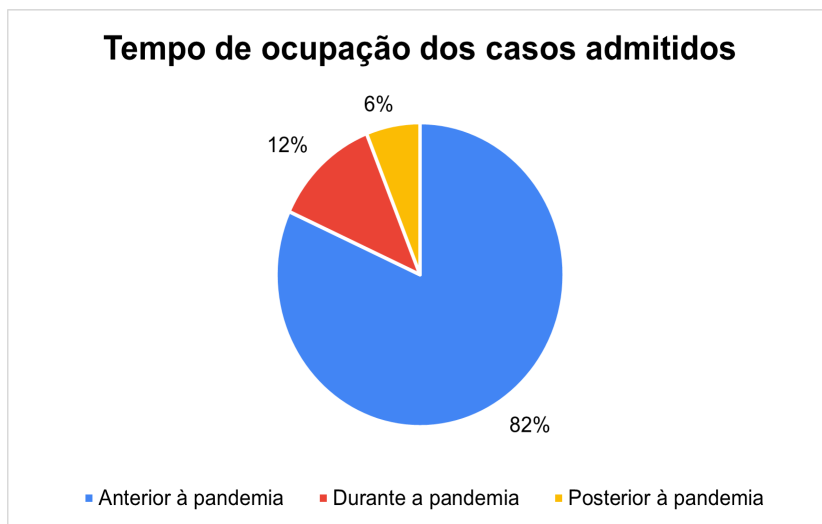
Considerando o tempo de ocupação, observamos que a maioria dos conflitos admitidos, 82% do total, envolvem ocupações anteriores à pandemia (considerando como tal a data de decretação do estado de calamidade pública em 20 de março de 2020), 12% de casos de ocupações durante a crise sanitária e 6% de casos posteriores a pandemia de Covid-19, como verificado no gráfico 4.

Nesse sentido, a CSF/TRF2 tem se destacado na mediação de conflitos antigos envolvendo ocupações consolidadas. As Comunidade do Horto (Rio de Janeiro), da Radiossonda (Rio de Janeiro), da Quinta Lebrão (Teresópolis/RJ) e da Vila Teresa (Petrópolis/RJ) são exemplos de conflitos que atravessam gerações, produzindo traumas coletivos e sérios impactos na saúde física e mental de seus moradores, e que a

² Por exemplo, foram solicitadas diligências antes da admissão nos casos do Praia do Rosa - IATE CLUBE (5003156-73.2024.4.02.0000/RJ); e Guaratiba - Área do Exército (5013572-66.2025.4.02.0000).

partir da intervenção da Comissão fortaleceram uma esperança de resolução definitiva.

Gráfico 4 - Tempo de ocupação dos casos admitidos



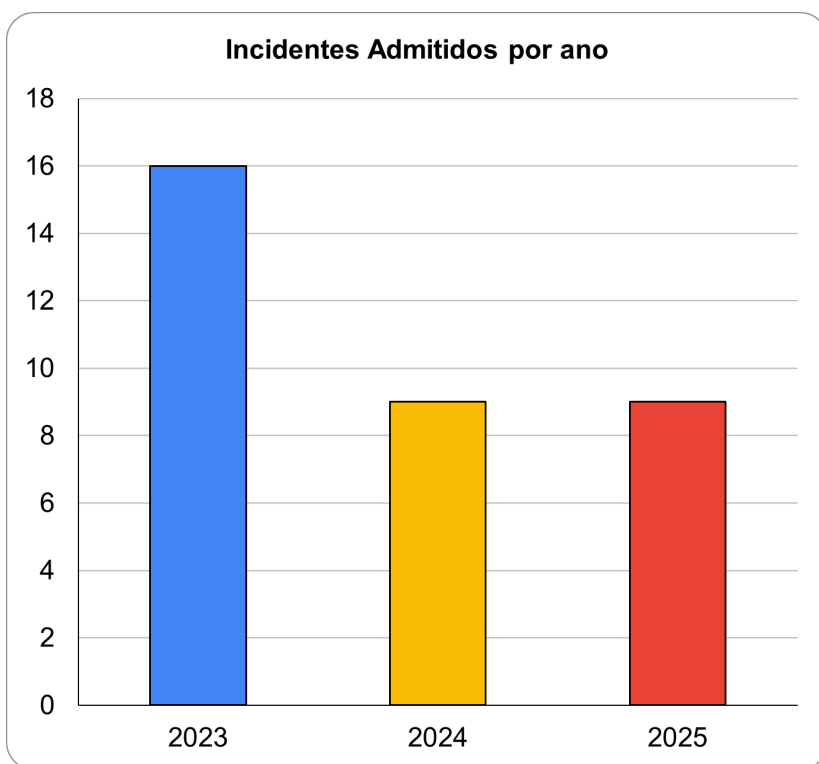
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Embora os casos anteriores sejam maioria, a Comissão também recebeu e admitiu quatro (4) casos relativos a ocupações que ocorreram durante a pandemia de Covid-19, como o caso da Ocupação Novo Horizonte, ocupação de mais de 700 famílias em conjunto habitacional do Minha Casa Minha Vida (MCMV), em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 2023c). Também foram admitidos dois (2) casos de ocupações ocorridas após o final da crise sanitária, como a Ocupação Gilberto Domingos, ocupação de 38 famílias organizada pelo Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA), em imóvel do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que descumpria a função social (Rio de Janeiro, 2024b). Dessa forma, constatamos que a CSF/TRF2 compreende a sua competência para atuação em todos os casos de

conflitos fundiários coletivos envolvendo população vulnerável, independente do momento da ocupação.

No primeiro ano de funcionamento da CSF/TRF2 foram admitidos o maior número de casos, foram dezesseis (16) casos admitidos em 2023, nove (9) casos em 2024 e oito (8) casos em 2025, como se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Incidentes admitidos por ano

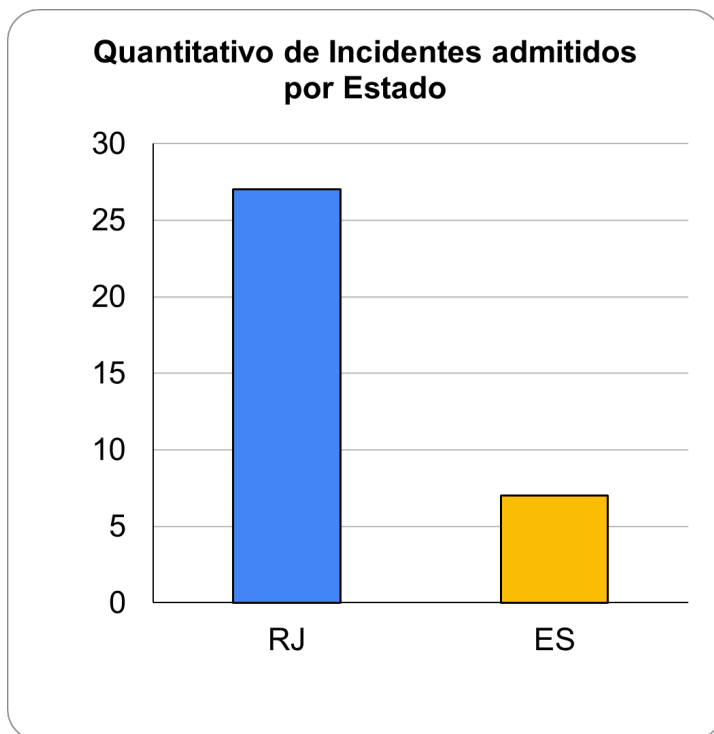


Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Como já destacado, o Rio de Janeiro foi o estado que mais admitiu casos de conflitos fundiários, foram vinte e sete (27) casos ao

longo de 2023 e 2025. O Espírito Santo admitiu apenas sete (7), como sistematizado no gráfico abaixo.

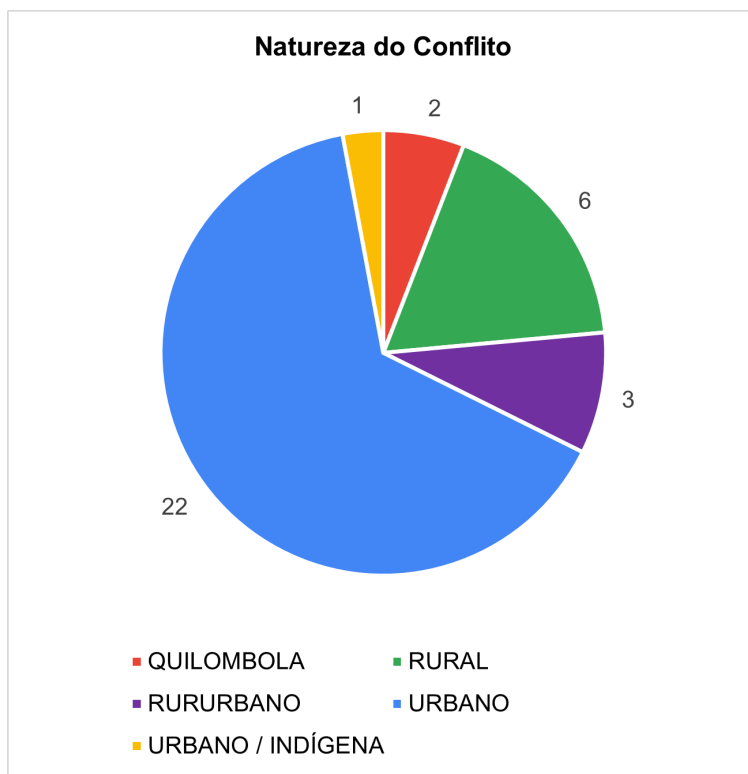
Gráfico 6 - Incidentes admitidos por estado



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

A maioria dos casos admitidos pela CSF/TRF2 são localizados em áreas urbanas, representando vinte e dois (22) casos urbanos, um (1) caso indígena urbano, seis (6) casos rurais, dois (2) casos quilombolas rurais, e três (3) casos rururbanos, como apresentado no gráfico abaixo.

Gráfico 7 - Gráfico de natureza dos conflitos admitidos pela CSF/TRF2



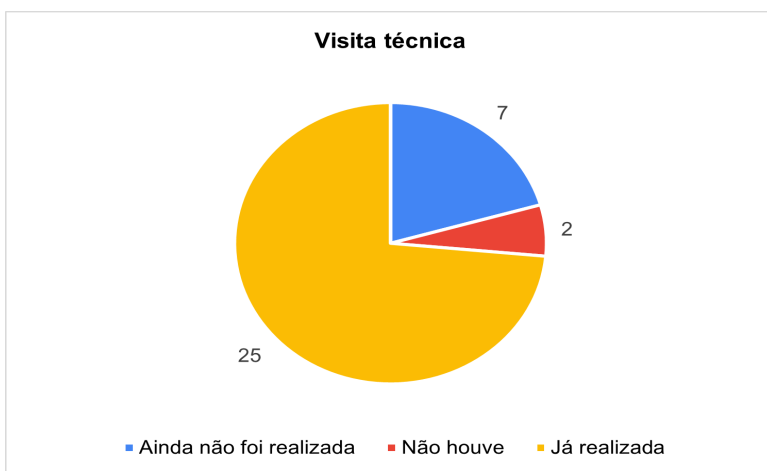
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

SEGUNDA FASE DE ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2: VISITAS TÉCNICAS, AUDIÊNCIAS E PLANOS DE DESOCUPAÇÃO

Após a fase de análise de admissibilidade dos casos, os juízes federais relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias têm realizado reuniões bilaterais com as partes com o objetivo de construir visitas técnicas nos territórios. Os juízes da CSF/TRF2 têm criado como prática a realização de reuniões com representantes das famílias envolvidas nos conflitos fundiários com o objetivo de construir de forma dialógica o roteiro da visita técnica.

A CSF/TRF2 realizou vinte e cinco (25) visitas técnicas em áreas objeto de conflitos coletivos urbanos e rurais, relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, até dezembro de 2025, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Visita técnica



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Participaram das visitas técnicas além dos magistrados da Comissão e das partes, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, Universidades e os órgãos assistenciais e fundiários do estado, município e União Federal, como, por exemplo, o Instituto de Terra e Cartografia do Rio de Janeiro (ITERJ), as secretarias municipais de assistência social e habitação. A CSF/TRF2 tem procurado formar uma rede de soluções fundiárias com esses órgãos.

As visitas técnicas permitem uma aproximação dos magistrados com as pessoas e os territórios envolvidos nos conflitos fundiários. Apesar da importância da ida do juiz ao local do conflito, historicamente a magistratura não realizou visitas técnicas ou inspeções judiciais nos territórios objeto de ações judiciais que procurassem promover a remoção forçada de comunidades vulneráveis.

A pesquisa realizada para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a atuação de seis (6) Tribunais de Justiça (São Paulo, Pará, Distrito Federal e Territórios, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco) e 4 TRFs (1ª, 3ª, 4ª e 5ª Região), em conflitos fundiários coletivos, identificou que, em menos de 2% dos processos, há menção às inspeções judiciais, embora o artigo 565, do Código de Processo Civil, de 2015, já estabelecesse a possibilidade de ida dos juízes às áreas de conflito, assim como, o artigo 126, parágrafo único, da Constituição Federal da República do Brasil (CRFB), de 1988, estabeleça que nos conflitos rurais “sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio”.

As visitas técnicas promovidas pela CSF/TRF2 contribuem para a ruptura com a lógica desterritorializada e descorporificada, que, historicamente, marca a atuação do Judiciário nos conflitos fundiários coletivos ao aproximar os juízes dos territórios e dos sujeitos e sujeitas que os habitam.

Dentro dessa perspectiva de aproximação, a Resolução n. TRF2-RSP-2023/00064 trouxe previsão específica quanto à permissão

de vestes casuais dos magistrados da Comissão durante a visita técnica, no art. 10, segundo o qual “os membros deverão utilizar vestes compatíveis nas sessões de julgamentos realizadas na sede do Tribunal, podendo ser dispensado o uso de terno durante as diligências e visitas técnicas” (TRF, 2023c).

A necessidade de permissão e autorização de outro tipo de vestimenta nas diligências e visitas considera o objetivo de aproximação com as famílias e com as partes, indicando como a vestimenta no campo jurídico também opera com um capital simbólico (Bourdieu, 2004), que promove a distinção dos magistrados dos demais. A dispensa do uso do terno e das vestimentas formais indica a atuação mais informal e próxima do magistrado com relação à comunidade, apta a favorecer a criação de ambiente para conciliação ou mediação, como prevê o art. 9º da Resolução n. 510/2023, do CNJ, diferentemente da atuação tradicional da jurisdição, geralmente calcada na hierarquia e na distância do magistrado com o caso.

Fotografia 2 - Fotos da visita técnica da Ocupação Gilberto Domingos





Fonte: acervo pessoal dos autores.

Durante as visitas técnicas, os juízes devem observar o perfil social, racial e de gênero das famílias, assim como as características do território, como estabelece a Resolução 510/2023, do CNJ. Essas informações devem constar do relatório que será juntado aos autos dos processos. Entretanto, a análise dos relatórios das visitas técnicas da CSF/TRF2 permitiu identificar que nem todos os relatórios constam as informações relativas ao perfil racial e de gênero das famílias.

No caso da CSF/TRF-2, os relatórios contendo as informações obtidas durante a visita técnica são homologados pelo colegiado da Comissão e juntados ao Incidente de Soluções Fundiárias.

Após a juntada dos relatórios, na maioria dos casos, os juízes relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias da CSF/TRF2 têm realizado reuniões bilaterais com os atores envolvidos nos conflitos fundiários com o objetivo de preparar as audiências de mediação/conciliação. Foi possível verificar que a maioria destas reuniões têm sido realizadas com a parte autora dos processos judiciais, ou seja, com os proprietários, majoritariamente órgãos da administração pública federal direta e indireta.

As audiências de mediação ou conciliação nos conflitos fundiários coletivos, previstas na quarta tutela incidental da ADPF 828, como etapa prévia e necessária a qualquer remoção forçada, foram disciplinadas no artigo 13 da Resolução 510/2023.

Deve ser destacado que o artigo 565, do CPC, já estabelecia a obrigatoriedade de audiências de mediação ou conciliação em ocupações de mais de ano e dia e franqueava aos juízes a convocação destas audiências nos demais casos. Entretanto, apesar desta previsão, a pesquisa, já citada e realizada para o CNJ, identificou que as audiências de conciliação e mediação são apenas mencionadas em apenas 20% dos casos (Insper, 2021).

O referido artigo 13, § 3º, da Resolução 510/2023, do CNJ, estabelece que “funcionará como conciliador ou mediador, preferencialmente, o magistrado que conduziu a visita técnica; não sendo possível, será chamado a participar do ato outro integrante da Comissão Regional”. O entendimento da CSF/TRF2, consolidado no Enunciado n. 3, é de que “é recomendável que os juízes que acompanharam a visita técnica participem da audiência de mediação ou conciliação juntamente com o magistrado que a conduzirá” (TRF2, 2024).

Entre 2023 e 2025 as audiências de mediação/conciliação da CSF/TRF2 foram realizadas majoritariamente pelos juízes que realizaram a visita técnica, salvo nos casos de mudança de juiz relator do Incidente de Soluções Fundiárias em razão da saída ou entrada de novos juízes na CSF/TRF2.

As audiências da Comissão de Solução Fundiária não são audiências de mediação e conciliação apenas entre as partes, como ocorre tradicionalmente. Essas audiências têm o objetivo de envolver os órgãos das políticas sociais, habitacionais e fundiárias que possam contribuir com a solução de fundo do conflito fundiário, ou seja, a questão da terra e moradia. Além, da presença do Ministério Público e

da Defensoria Pública, assim como, de movimentos sociais, como prevê o artigo 13, § 4º, da Resolução 510/2023.

Foi possível verificar que a CSF/TRF2 tem intimado regularmente o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União para as audiências, além dos movimentos sociais envolvidos no conflito, universidades e órgãos relativos à política fundiária, de terra e moradia federal e em alguns casos municipal e estadual.

Além disso, em alguns casos emblemáticos, como o incidente da Ocupação Gilberto Domingos (MUCA), duas das três audiências de mediação ocorreram no próprio território, deslocando o espaço tradicional do Tribunal para o próprio local do conflito. Além disso, foi possível observar que a condução da magistrada relatora tem assimilado as instruções do Manual do Mediador do CNJ (2025), com uma postura ativa no auxílio das negociações.

Fotografia 3 - Audiência de mediação do incidente da Ocupação Gilberto Domingos





Fonte: acervo pessoal dos autores.

O Manual (CNJ, 2025) estabelece boas práticas de mediação no espaço da Comissão de Soluções Fundiárias, segundo o qual o juiz é instado a sair do “lugar de juiz”, distante, formal e hierárquico, para estabelecer relações que apostam em técnicas de diálogo e articulação institucional, com uma postura mais proativa na busca de alternativas que possam viabilizar caminhos para a garantia do direito à moradia e da concretização das garantias constitucionais.

A atuação da Comissão do TRF2 já conseguiu solucionar alguns casos de conflitos fundiários coletivos com a garantia do direito à moradia de populações vulneráveis. Entretanto, também já atuou na construção de Plano de Ação para a Desocupação, assim como, encaminhou os casos de volta ao juiz sem resolução do conflito, como se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 9 - Incidente de Solução Fundiária concluídos



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Ao longo de pouco mais de dois anos de atuação, a CSF/TRF2 auxiliou na construção de soluções com a permanência da comunidade em sete (7) casos (ou 20% do total de casos admitidos). Consideramos como desfechos positivos os casos em que, através da intervenção da Comissão, foi firmado algum tipo de acordo entre os entes e órgãos públicos envolvidos para encerramento das ações de reintegração, transferência da propriedade do imóvel e/ou regularização fundiária, bem como casos em que a atuação se encerrou sem um acordo judicial, mas com manifestação expressa de desinteresse do proprietário no

despejo, prosseguindo as tratativas para regularização fundiária no juízo originário.³

Tabela 1 - Conclusão dos casos com permanência das famílias

Caso	Conclusão
Ribeira, Ilha do Governador	Manifestação de desinteresse na reintegração.
Campos Novos	Manifestação de desinteresse na reintegração.
Comunidade do Horto	Celebração de Acordo Coletivo.
Quinta Lebrão	Celebração de Acordo Coletivo. Regularização fundiária em curso
Novo Horizonte	Celebração de Acordo Coletivo. Regularização fundiária em curso
Sítio Yaxuri / Projeto de Assentamento Cantagalo	Manifestação de desinteresse na reintegração.
Loteamento Vila Real - Seropédica	Celebração de Acordo Coletivo. Regularização fundiária em curso

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Entre os casos com desfecho positivo, destacamos três:

1) A Comunidade bicentenária do Horto Florestal, com 621 famílias envolvidas, enfrentou desde a década de 1980 um conflito possessório com o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Centenas de ações de reintegração de posse foram ajuizadas e julgadas desfavoravelmente aos moradores, grande parte já com trânsito em

³ Nesse sentido, relembramos que a CSF/TRF2 excluiu do seu âmbito de atuação demandas que versem exclusivamente sobre regularização fundiária, em tese firmada no Enunciado n° 1.

julgado. Com a remessa do caso à Comissão em 2023, as ações foram paralisadas, e a CSF/TRF2 conduziu visita técnica e diversas audiências de mediação entre os órgãos governamentais envolvidos e a representação dos moradores. A participação ativa do MPF, da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), da DPU e da Associação dos Moradores do Horto (AMAHOR), também nas audiências de mediação no âmbito da CSF/TRF2 como nas reuniões externas, foi fundamental para a elaboração de acordo coletivo para a permanência das famílias. Em outubro de 2025, foi firmado um Termo de Compromisso Coletivo e um Termo de Convivência, reconhecendo o direito de permanência da comunidade por detenção enquanto se realizam estudos para uma titulação definitiva. Com a assinatura dos acordos individuais, será dado fim às ações de reintegração de posse que há décadas ameaçam a comunidade⁴ (Rio de Janeiro, 2023a).

2) Outro caso envolve a Quinta Lebrão, em Teresópolis-RJ, um dos maiores conflitos fundiários do país, com aproximadamente 14.665 famílias envolvidas. Trata-se de uma ocupação consolidada há décadas em imóvel pertencente ao INSS, formando hoje alguns bairros da cidade. Após a intervenção da Comissão, realização de visita técnica e de audiências de mediação, foi firmado um acordo para doação com encargo do terreno pela União para o Município de Teresópolis, indicando a regularização das áreas residenciais por REURB-S e áreas comerciais de grande porte por REURB-E. O termo de doação foi recém assinado em 05 de fevereiro de 2026. A participação do MPF e da SGPR foi fundamental para a celebração do acordo (Rio de Janeiro, 2023b).

3) Mencionamos ainda a ocupação do Residencial Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes-RJ. A ocupação data de abril de 2021, quando 772 famílias vulneráveis ocuparam um conjunto

⁴ Para maiores informações sobre esse caso ver Porto (2024).

residencial do Programa Minha Casa Minha Vida ainda não concluído. A Caixa Econômica Federal ajuizou ação de reintegração de posse, obtendo uma liminar para a remoção, embora tenha sido suspensa pelo STF a partir de Reclamação Constitucional da Defensoria Pública da União (DPU) com base na ADPF 828. Posteriormente, o caso foi remetido à CSF/TRF2, que instituiu um Grupo de Trabalho com participação da CEF, Ministério das Cidades, DPU e Prefeitura de Campos. A partir das negociações no GT, firmou-se um acordo para regularização fundiária das famílias em troca de construção de outro empreendimento do MCMV na região pelo Ministério das Cidades. O Termo de doação do imóvel entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o município de Campos dos Goytacazes foi assinado e as famílias receberam os títulos de posse em julho de 2025 (Rio de Janeiro, 2023c).

Por outro lado, em cinco casos a Comissão encerrou sua atuação sem uma solução que contemple a permanência das famílias. Em quatro casos a Comissão entendeu por encerrar sua atuação e devolver o processo ao juízo originário sem uma conclusão definitiva. Os motivos variam entre a constatação de que a população envolvida não era vulnerável, inviabilidade de mediação por presença de grupos armados, mediação frustrada por ausência de alternativas e a existência de debate sobre risco estrutural do imóvel.

Como estabelecem os artigos 14 e 15 da Resolução 510/2023, do CNJ, quando não for possível a conciliação e mediação com a permanência das famílias no território, deve ser elaborado Plano de ação para a desocupação que assegurem os direitos fundamentais das famílias (Brasil, 2023).

Tabela 2 - Conclusão dos casos sem desfecho para a permanência das famílias

Caso	Conclusão
Ocupação Zumbi dos Palmares	Construção de plano de ação e desocupação.
São Domingos – Conceição da Barra/ES	Inadmissão posterior do Incidente. Retorno do processo ao juiz da causa.
Residencial Limão	Inviabilidade de acordo ou alternativa habitacional. Retorno do processo ao juiz da causa.
Parque Mambucaba - Angra dos Reis/RJ	Inviabilidade de mediação - área dominada por grupo armado. Retorno do processo ao juiz da causa.
Hotel dos Ingleses	Debate sobre a existência de risco estrutural imediato. Retorno do processo ao juiz da causa.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Como verificado na tabela acima, a CSF/TRF2 atuou na construção de um plano de ação para a desocupação de imóvel do INSS relativo à Ocupação Zumbi dos Palmares (Rio de Janeiro, 2023b), na zona portuária do Rio de Janeiro. Diante da constatação de risco estrutural no imóvel, a CSF/TRF2 promoveu a construção, em diálogo com o juízo originário, de Plano de Ação para a desocupação.⁵

O plano previu que, imediatamente após a reintegração, os ocupantes seriam encaminhados para cadastro em medidas assistenciais, como o pagamento de aluguel social, a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e pessoas com deficiência, além do direcionamento a abrigos públicos (Rio de Janeiro, 2023). Medidas

⁵ Para maiores informações sobre o histórico do caso e perfil das famílias ver Porto *et al.* (2023).

paliativas que não resolvem de fato a questão da moradia para as famílias residentes do imóvel. A data da reintegração de posse foi fixada pelo juiz natural para 16 de dezembro de 2024, nove dias antes do Natal.

A maioria das famílias recebeu como “alternativa” emergencial o aluguel social⁶, entregue na sexta-feira no final da tarde, com a desocupação marcada para a segunda-feira pela manhã, 16 de dezembro de 2024. Muitas famílias sequer conseguiram descontar o cheque no banco antes da remoção (Quintans; Porto; Baldani; Carvalho, 2025, p. 680). O aluguel social, no valor de R\$ 400,00, foi insuficiente para custear o aluguel de um imóvel na região central do Rio de Janeiro. Diante disso, muitas famílias passaram a ocupar outros imóveis ou alugaram barracos em favelas mais distantes do centro. Pouquíssimas aceitaram o encaminhamento para abrigos públicos da Prefeitura, instituições que não se destinam à moradia e são amplamente rejeitadas pela população em situação de vulnerabilidade (Quintans; Porto; Baldani; Carvalho, 2025). Depois de mais de um ano da desocupação, o imóvel do INSS desocupado segue sem utilização e destinação e as famílias seguem sem o direito à moradia digna assegurado. Por esses motivos, a forma como foi feita a desocupação da ocupação Zumbi dos Palmares sofreu críticas.

Após a construção deste Plano de Ação para desocupação, não foi identificada a construção de nenhum outro pela CSF/TRF2. Foi verificado a devolução do processo judicial ao juiz natural com apenas algumas sugestões para a desocupação no caso do Residencial Limão (ES).

Um ponto a se destacar diz respeito ao tempo necessário para que uma solução conciliatória seja construída nos conflitos fundiários

⁶ Antes do recebimento de aluguel social às famílias, foi ajuizada ação pelo Ministério Público estadual da tutela das crianças e adolescentes contra o Município com o objetivo de obrigá-lo a garantir alternativa habitacional antes da desocupação.

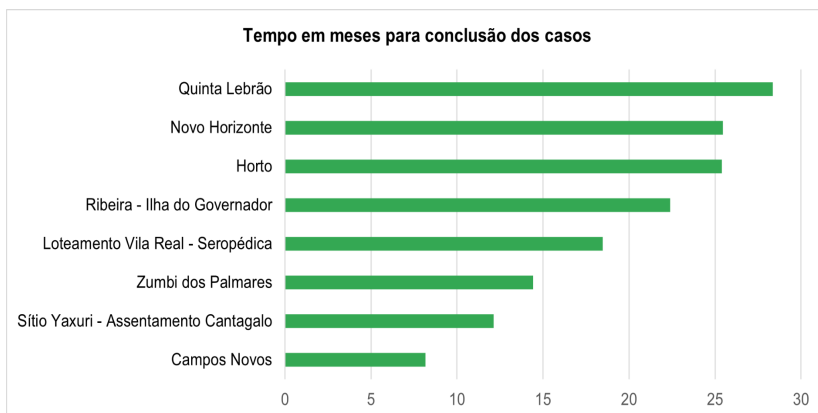
coletivos. O art. 6º da Resolução 510/2023, do CNJ, estabelece que a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias deverá observar a razoável duração do processo, procurando obter a resolução pacífica dos conflitos no prazo de 90 (noventa) dias, sendo admitida prorrogação. O art. 1º, § 2º, do atual Regimento Interno da CSF/TRF2, dispõe que o prazo para processar e concluir o incidente de solução de conflitos fundiários é de até 90 dias, admitida prorrogação por no máximo igual período (TRF2, 2025).

Entretanto, a CSF/TRF2 tem entendido pela prorrogação do prazo da sua atuação pelo tempo necessário à solução do conflito fundiário, visto que os processos estruturais são complexos, exigem a participação de múltiplos atores e a construção de caminhos jurídicos a partir de diálogos institucionais que demandam tempo.

O menor tempo de atuação da CSF/TRF2 na resolução do conflito coletivo foi de oito (8) meses no caso do assentamento Campos Novos (Cabo Frio). Nos casos da Comunidade Bicentenária do Horto (Rio de Janeiro), Quinta Lebrão (Teresópolis) e Novo Horizonte (Campos dos Goytacazes), a atuação da Comissão superou dois anos até a elaboração e assinatura do acordo entre os órgãos e entes envolvidos, como pode ser observado no gráfico 10.

O tempo na resolução dos casos reflete a complexidade dos conflitos fundiários coletivos e das dinâmicas da mediação que necessariamente irão envolver aspectos estruturais de políticas públicas de moradia, acesso à terra e regularização fundiária. As resoluções positivas dependem do acúmulo de debates e discussões entre os entes e órgãos capazes de concretizar as políticas públicas, de modo que as audiências de mediação funcionam como uma negociação entre os envolvidos, superando possíveis entraves políticos e jurídicos. Além do mais, em conflitos de grande magnitude, como os três casos acima mencionados, a própria diversidade das comunidades exige que um acordo contemple essa heterogeneidade, para não gerar um descompasso com a realidade local.

Gráfico 10 - Tempo decorrido em meses até a resolução dos casos



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

Importante destacar a atuação ativa da Procuradoria do Direito do Cidadão no Ministério Público Federal (PRDC/MPF) junto à CSF/TRF2, na figura do Procurador Federal Julio José Araújo Junior. O MPF tem participado de todos os Incidentes de Soluções Fundiárias. A PRDC/MPF contribuiu ativamente para as soluções consensuais obtidas nos casos da Comunidade Bicentenário do Horto (Rio de Janeiro-RJ) e da Quinta Lebrão (Teresópolis-RJ), o que reforça a importância da participação do Ministério Público Federal nos conflitos possessórios coletivos, como estabelece o artigo 554, § 1º, e 565, ambos do CPC, e a Resolução 510/2023, do CNJ.

Também tem tido destaque a participação da DPU na qualidade, em muitos casos, de *custos vulnerabilis*, por meio da atuação do defensor regional de Direitos Humanos, Thales Arcoverde Treiger. O artigo 554, § 1º, e 565, ambos do CPC, e a Resolução 510/2023, do CNJ, estabelecem a necessidade de intimação e participação da Defensoria Pública em conflitos possessórios coletivos.

Foi identificado ainda na análise dos autos judiciais dos Incidentes de Soluções Fundiárias a participação, além das partes, do MPF e da DPU, da Secretaria Geral da Presidência da República e mais recentemente da Coordenação Geral de Soluções Fundiárias Urbanas, vinculadas a Secretaria de Periferias do Ministério das Cidades. Também foi possível constatar que, até o momento, a Advocacia Geral da União (AGU), que tem atuado nos casos de conflitos fundiários coletivos no âmbito da CSF/TRF2, tem procurado contribuir na construção de soluções consensuais para a permanência das famílias no território.

Merece destaque também a participação de movimentos sociais em alguns dos casos levados à CSF/TRF2. A Comissão do TRF2, como já apresentado, tem a composição apenas de desembargadores e juízes, entretanto, nos casos propriamente dito tem ocorrido a participação da sociedade civil, por exemplo, do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), da Associação dos Moradores do Horto Florestal, (AMAHOR), da Pastoral de Favelas, Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), de Petrópolis, como determina a Resolução 510/2023. Esses movimentos, associações e entidades de direitos humanos têm tido um papel importante na interlocução com os demais órgãos na busca de soluções fundiárias.

Foi observado que a CSF/TRF2 procurou construir uma “rede de soluções fundiárias” como costumava ser destacado pelo primeiro desembargador presidente da Comissão (biênio 2023-2025). Como estabelece o artigo 1º, § 4º, inciso IV, da Resolução 510/2023, do CNJ, as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias têm o papel de “interagir permanentemente” com órgãos que possam contribuir nas soluções dos conflitos fundiários coletivos.

As Universidades também têm participado da “rede de soluções fundiárias” junto a CSF/TRF2. Como estabelece o artigo 1º, § 4º, inciso IV, da Resolução 510/2023, do CNJ, as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias podem “interagir permanentemente” com as

universidades. Além da participação ativa do NAJUP Luiza Mahin, o grupo de pesquisa e extensão “Terras e Lutas”, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, firmou um Acordo de Cooperação da CSF/TRF2 em novembro de 2024.

Ainda, em setembro de 2024, foi realizado o Seminário sobre as “Comissões de Soluções Fundiárias e o direito à terra e moradia adequada”, na FND/UFRJ, parceria da CSF/TRF2 com o NAJUP Luiza Mahin.

Também, em 2024, os referidos projetos de pesquisa e extensão da UFRJ e PUC-Rio, respectivamente, participaram de evento de formação dos juízes da CSF/TRF2. Entretanto, apesar das disposições finais da Resolução 510/2023 dar destaque a formação dos magistrados e magistradas que atuaram em conflitos fundiários coletivos, não foi possível perceber esforços para um programa mais amplo e continuado capacitação de magistrados e servidores nos temas de direito agrário, direito urbanístico e de regularização fundiária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação das Comissões de Soluções Fundiárias a partir da ADPF 828, e sua regulamentação pela Resolução n. 510/2023, do CNJ, representa um novo tratamento dado aos conflitos fundiários coletivos. Ao impor a obrigatoriedade de análises territorializadas e de soluções que ponderem os diferentes direitos fundamentais envolvidos, cria-se um outro caminho de solução apto a romper com a noção de que o único resultado possível para um dissídio coletivo seria a remoção forçada.

Como analisado, entre julho de 2023 a dezembro de 2025, a CSF do TRF-2 atuou em trinta e quatro (34) conflitos fundiários coletivos relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, envolvendo mais de dezenove (19) mil famílias, totalizando mais de cinquenta (50) mil pessoas. A maioria dos casos que a CSF/TRF2 tem atuado são de natureza urbana, sobre propriedade pública federal, e são do Estado do Rio de Janeiro. 20% dos casos tiveram uma solução fundiária com a permanência das famílias no território. Apenas em 3% dos casos houve a construção de plano de ação para a desocupação do imóvel pelas famílias vulneráveis e em 12% a CSF/TRF2 devolveu o processo para o juiz natural em razão da não realização de acordo para a permanência das famílias. A CSF/TRF2 contribuiu, dessa forma, para a celebração de acordos coletivos que evitaram a remoção forçada de mais de 16 mil famílias no estado do Rio de Janeiro entre 2023 e 2025.

Nesse sentido, foi possível observar que a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região tem desenvolvido um trabalho importante e significativo na resolução de casos históricos e complexos, auxiliando na construção de caminhos jurídicos consensuais. Trata-se assim de um espaço a ser mobilizado para se cumprir com o objetivo de garantir a regularização fundiária de famílias atingidas por conflitos possessórios, evitando-se um desfecho

que viole os direitos humanos dos moradores, que já são diretamente afetados pela ausência sistemática de políticas públicas de terra e moradia digna.

A atuação do MPF e da DPU tem sido importante na construção das soluções consensuais para a permanência das famílias no território. Também foi observada a importância da postura, atualmente, da SGPR e da AGU na construção de caminhos para a regularização fundiária das famílias nos territórios. A pesquisa ainda destacou a importância da participação de movimentos sociais, associações de moradores e entidades de direitos humanos junto à CSF/TRF2. Assim como, da participação de grupos de pesquisa e extensão das Universidades. Como destacado no presente relatório, a CSF/TRF2 tem procurado fomentar, mesmo que informalmente, uma “rede de soluções fundiárias”.

A CSF/TRF2 apresenta um fluxo de funcionamento bem definido e com transparência dos atos que são todos públicos e organizados, o que tem sido fundamental para viabilizar a sistematização das informações. A transparência dos atos é um aspecto a se ressaltar, pois permite o acompanhamento de cada incidente por todos os atores, viabilizando que esta pesquisa, por exemplo, sistematize entendimentos que vêm se consolidando com sua prática.

Foi possível identificar que a maior parte dos incidentes admitidos pela CSF/TRF2 já teve visita técnica. As visitas técnicas propiciaram momentos importantes de aproximação do Poder Judiciário e demais atores com os territórios. Audiências de mediação no próprio local do conflito também se demonstraram profícuas no sentido de perceber o conflito a partir dos seus elementos de fundo, permitindo trocas, discussões sobre função social e relações das famílias com o território e a dimensão do impacto de uma eventual remoção forçada.

Se, por um lado, a questão da regularização fundiária tem sido enfatizada pela importância de se construir soluções consensuais e

dialógicas, por outro, é possível observar certos limites quanto a alguns casos, que foram finalizados sem a realização de visita técnica ou sem audiência de mediação, e ainda um caso de construção de plano de ação de desocupação sem alternativa habitacional definitiva. Dessa forma, em alguns casos, como o da ocupação Zumbi dos Palmares, as mediações não evitaram a remoção forçada com garantia do direito à moradia digna para as famílias. No entanto, nos conflitos fundiários coletivos do Horto, Novo Horizonte e da Quinta Lebrão foi possível alcançar soluções fundiárias para a permanência das famílias no território.

Dessa forma, foi possível observar, que as visitas técnicas e as audiências de mediação ou conciliação realizadas pela CSF/TRF2 têm promovido a criação de diálogos institucionais com entes públicos responsáveis pela execução de direitos socioterritoriais contribuindo na construção de soluções que garantam a permanência das famílias ameaçadas de remoção forçada nos territórios, o que também só é possível por meio da escuta e participação ativa dos sujeitos ao longo do processo.

A investigação em curso sobre a experiência da CSF/TRF2 aponta para a importância das Comissões de Soluções Fundiárias como estruturas permanentes do judiciário para lidar com os conflitos possessórios coletivos, dessa forma, destacamos a importância da:

- a) Divulgação dos conflitos fundiários nas páginas eletrônicas dos Tribunais que permitam acesso aos dados pelas partes e pela sociedade em geral;
- b) Ampliação da estrutura e destinação de orçamento próprio para o funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias;
- c) Recrutamento de magistrados e magistradas sensíveis e com formação em direito agrário e direito urbanístico;

- d) Valorização de espaços para a formação e capacitação da magistratura nas disciplinas de direito agrário e direito urbanístico;
- e) Participação das Defensorias Públicas e Ministério Público na composição das Comissões de Soluções Fundiárias;
- f) Diálogo constante com Movimentos Sociais, Associações de Moradores, Assessorias Jurídicas Populares, Entidades de Direitos Humanos;
- g) Interação permanentemente com órgãos que possam contribuir nas soluções dos conflitos fundiários coletivos criando “redes de soluções fundiárias”;
- h) Realização de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação de conflitos fundiários coletivos com a participação da diversidade de atores das “redes de soluções fundiárias”;
- i) Ampliação das parcerias institucionais com as Universidades.

Consideramos que esses são elementos que podem ampliar e fortalecer a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias na perspectiva da efetivação dos direitos à terra e moradia digna.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rafael, CARVALHO, Laura; RIOS, Marcos. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 3, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: Novo uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Código de Processo Civil*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 510, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litúgio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Manual do Mediador. Guia para mediar disputas fundiárias coletivas. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/06/manual-do-mediador-professoras-ana-carolina-viana-riella-e-deanna-pantin-parrish.pdf> >. Acesso em 10 de março de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília:

Presidência da República, 2021b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm >. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Brasília-DF, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: < <https://postf.jus.br/processos/dxt=.pdf> >. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF/DF. Referendo da Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Ministro. Roberto Barroso. Brasília-DF, 02 de novembro de 2022. p. 8. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/procesownloadPeca.asp?id=1535f> >. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024, de 15 de junho de 2023. Dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Disponível em < <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2023-00024.pdf> >. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, de 10 de julho de 2024. Consolida o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Rio de Janeiro: TRF2, 2024a. Disponível em: < <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2024-00060.pdf> >. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRINGEL, Breno; VARELLA, Renata Versiani Scott. A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 3, p. 474–489, 2016. Disponível em: < https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/115609 >. Acesso em: 28 out. 2025.

BOURDIEU, Pierre. *Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Atlas dos Conflitos no Campo Brasileiro*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2025. Disponível em: < <https://cptnacional.org.br/documento/atlas-conflitos-campo-brasileiro/> >. Acesso em: 30 nov. 2025.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR). *Censo 2022: Brasil chega a 90 milhões de domicílios, 34% a mais que em 2010*. Brasília, DF, 28 jun. 2023. Disponível em: < <https://caubr.gov.br/censo-2022-brasil-chega-a-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010/> >. Acesso em: 24 fev. 2026.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia. Disponível em: < <https://mapa.despejozero.org.br/> >. Acesso em: 10 de março de 2025.

FRANZONI *et al.* Projeto *Cartografias Jurídicas – mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro*. Revista Temática Terras e Habitação – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH. Rio de Janeiro DPRJ. Centro de Estudos Jurídicos, 2024.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, p. 7-41, 2009.

GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 2, n. 12, 2010.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Paulo César da Costa. *Quadros Geográficos: uma forma de ver, uma forma de pensar*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

MILANO, Giovana. Crônicas de despejos anunciados - análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 3, 2018. Disponível em < <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/29547 >. Acesso em 09 ago. 2024.

PORTO, Francisco Trope da Silva; DE CARVALHO, Mariana Guimarães; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Ocupação Zumbi dos Palmares: uma história de exclusão e luta por moradia no centro do Rio. *Boletim IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 73, 2023. Disponível em: <<https://ippur.ufrj.br/ocupacao-zumbi-dos-palmares-uma-historia-de-exclusao-e-luta-por-moradia-no-centro-do-rio/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

PORTO, Francisco Trope da Silva. *Poder Judiciário e Conflitos Fundiários: uma análise do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2*. 2024. 79 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST*. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. *Revista Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. A Campanha Despejo Zero e a ADPF 828 - a luta jurídico política pela efetivação do direito à moradia adequada. *Revista Temática Terras e Habitação – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH*, Rio de Janeiro, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana, CASTRO SOBRINHO, Taiana de. Mulheres e moradia: despejos e remoções enquanto violências de gênero. *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 21, n. 21, p. 157-181, 2024.

QUINTANS, M. T. D.; SOBRINHO, T. C.; DA SILVA, R. L. G. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências

femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, 2022.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva; BALDANI, Cecília Café; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659–688, jan./jun. 2025. Disponível em: <
<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/57300>>. Acesso em: 10 nov. 2025.

RIBEIRO, Bruna *et al.* *Panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares, 2024. (Relatório de Pesquisa).

RIO DE JANEIRO. Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Processo nº 5080302-24.2021.4.02.5101. 2ª Vara Federal. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008892-09.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2023a.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5013680-66.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2023b.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008936-28.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2023c.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008948-42.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2023d.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008651-98.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2024a

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5011304-73.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2024b

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5008849-38.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região. Rio de Janeiro. 2024c.

TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Processo estrutural e direito à moradia adequada: ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 525 554, jul./dez. 2024. Disponível em: < <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/353/190> >. Acesso em: 9 out. 2025.

TRF2. Justiça Federal 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidentes distribuídos, 2024. Disponível em: < <https://www.trf2.jus.br/trf2/artigo/saj/incidentes-distribuidos> >. Acesso em: 17 fev. 2025.

VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia; QUINTANS, Mariana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? *Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 25, n. 3, p. 141-162, 2023.



INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS
E MOVIMENTOS SOCIAIS

O relatório "Terra e moradia no Poder Judiciário: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 (2023-2025)" analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (CSF/TRF2), instituída em meados de 2023 em razão da quarta tutela incidental proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 828 e regulamentada pela Resolução 510/2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fruto da luta da Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades.

O relatório é resultado de esforços coletivos empreendidos no âmbito do projeto de pesquisa "Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense", com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculado ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e a Campanha Nacional Despejo Zero. A pesquisa se articula ainda com atividades de pesquisa e extensão na pós-graduação, desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFRJ.